

# 「合衆国におけるコミュニティ・オーガニゼー

## ション運動の発展過程について」(続)

雀 部 猛 利

### 目 次

- 一、慈善組織化運動の時代 } (前号掲載)
- 二、社会事業連盟の勃興期 }
- 三、地域社会組織化の発展期 }
- 四、発展段階の史的区分とその背景 } (本号掲載)

### 三、地域社会組織化の発展期

地域社会組織化運動の歴史における第三の時期を、一九三五年から現在に至るまでの期間に求めるとするならば、それは地域社会組織化運動の拡張とその専門的な発展とによって特色づけられる時代であった。この時期における最も重要な特色の一つは、社会福祉の分野において、地域社会組織化過程が比較的重視され、大いに活用され始めたという点であった。一九二九年の株式市場の暴落は一九三〇年代の不況の前兆を予告するものであったが、一九三〇年を迎えるまでに既に失業現象は一般に蔓延し、年と共に失業とその救済の必要性が激しく増大していった。このような情勢にあったので、一九二九年までには既にたいいていの大都市や多くの小都市においては、社会福祉施設

協議会 (Councils of Social Agencies) が殆んど確立されていた。地域社会組織化運動における社会福祉施設協議会の機構や経験は、市長会 (Mayors' Committees) やその他の機関が地方の地域社会における緊急救済を組織化せんとする時に大いに役立った。全国的な水準におけるいくつかの民間社会事業機関 (Voluntary Agencies)、たとえばアメリカ社会福祉協会 (American Public Welfare Association)、アメリカ家族福祉協会 (the Family Welfare Association of America)、共同募金協議会 (Community Chests and Councils) などは、このための特殊な緊急計画を發展させていった。いまその計画に関する二、三の実例を挙げると、事実を発見する調査研究 (fact-finding studies)、失業救済施設のための手引きやその他の資料の作成、審議会や特殊な分野のサーヴィス事業などが、その計画のなかに包含されていた。「福祉と救済の動員 (Welfare and Relief Mobilization)」は一九三一年中に大統領の失業救済に関する組織と協力しながら、共同募金と福祉協議会によって与えられる専門分野のサーヴィス事業の形式において処理された。この計画のなかに募金都市や非募金都市に対する専門的な事業も包含されており、これは謂わば個人的な募金でもって緊急救済の必要性を大いに充足させるための努力であった。極端な経済的ニードが救済の必要性和サーヴィスについて次第に多くの注意を集中しつつあった時代において、社会的なサーヴィスに関する一般的な理解と支持とを募るために、全国社会事業協議会は一九三二年に一つの合同教育計画を組織した。以前には三八六の共同募金団体が八四〇〇万ドルの金を募金したのに較べて、一九三二年度には三八七の共同募金団体が一億百万ドルの金を調達した。しかしながら、一九三三年には四〇一の募金団体によって調達された金額は七七〇〇万ドルに減少した。その理由は不況による民間募金の困難さからであるというよりは、寧ろ一九三〇年代に入ってから毎年政府および政府の基金のみに依存していても、この不況に伴う主要な問題は一応処理し得る見透しが次第にできてきたからである。民間の施設の活動よりもっと重要なことは、公的な社会福祉施設が著しく成長し、それらの事業や予算がすばらしく拡大されたことであった。即ち、公共の福祉の領域においては、政府機関からの指導が著しく多

く現われるように地方的なものの指導から州や連邦の指導へと次第に変遷していった。これらの変化に伴って、これらの公的機関による地域社会組織化過程の利用も、これに対応して増加していった。すなわち社会福祉計画の発達、基準の設定、援助の整理、あるいは政府機関と民間篤志家団体との協力などに関する事実の発見についての調査、一般教育や調整などにおける新しい大きな責任が連邦政府や州政府の上にかせられるようになった。

連邦緊急救済行政官であるホプキンス (Harry L. Hopkins) は、社会福祉計画とその基準に関していろいろと定めた。その地域における最も大きな六つの共同募金委員会と社会福祉協議会とは、これまでに実施してきたものに較べると比較にならないほど影響力の大きい計画と基準のものであった。一九三五年の社会保障法は連邦政府や州政府の指導の方向へと更に移り変っていった。社会保障法がもつ多くの特色は、地域社会組織化事業という観点から重要な意義があった。すなわち先づ第一には、計画と基準について極めて重要な機能をもつ新しい連邦政府の機関である社会保障局（後の社会保障政府）を創ったことである。そして、それは児童局や専門社会事業における一定の他の連邦機関と匹敵しうるような機能が授けられていたことである。第二には、それは一つの州がその認可を保障することができ、かつ連邦の扶助を授与し得る基本的な行政方策として、州の計画を確立したことである。第三には、公的な福祉計画を立てたり、福祉計画を一段と進める場合に、州の指導に関する原理を確立したことである。第四には、一定の基準特に公的扶助に關聯して、州全体の保険による補償の範囲、被保護資格の該当性、公平な意見聴取や訴願権などを確立したことである。第五には、農村地域の児童に対する児童福祉サーヴィスを拡大し、ケース・ワークの更生回復的な側面と同様に予防的側面を強調し、地域社会の子供の福祉組織に関する適切な方法を奨励したり、援助したりするため、州のサーヴィス事業を発展させることを考えたことである。これは恐らく連邦政府の法令の中に見受けられる地域社会組織化という言葉の最初の実例であるといえる。更にもう一つ重要な段階は、一九三九年における大統領の再組織計画による連邦保障庁の創設や社会保障局がこの機関へ移管されたことであった。一九四六年には、こ

の連邦保障庁が強化されて、その一部分が再組織化された。一九五三年には過去数年間の努力が実を結び、保健、教育、福祉に関する一部局である連邦保障庁にとって代るものにまでなった。従来社会福祉の問題には連邦政府が関与しないという一八五四年のドロシー・ディックス決議案をピアス大統領が議決していたが、その後百年間のうちに、保健、教育、社会福祉、社会保障の領域における指導、計画の実施、支持などに対して広汎な責任をとる内閣部局が設立されるまでに発展してきた。

地域社会福祉組織化事業に関する専門的な近代的思考傾向は、主として一九三九年頃から現われた。探究的な研究グループの計画は一九三八―一九三九年における全国社会事業会議の一部会のもとで発展し、六つの地方委員会の活動が包括的な地域社会組織化事業の本質という報告書となって現われた。この研究計画は次の年度に持ち越されたが、一九四〇年の全国会議における第二回の報告書となって実を結んだ。そして地域社会組織化事業に関する継続的な常設研究委員会が、この報告書の勧めに従って組織された。処が活発な研究計画が始められる前に、アメリカが第二次世界大戦に突入したので、多くの地域社会の成員は戦争を遂行する責任を負わされ、この委員会もまた戦争継続期間中は活発な研究活動ができなくなった。一九四四年には地域社会組織化事業を研究する或る種の比較的広汎な団体の組織化を目指しながら、非公式な会談が若干もたれてはいたが、一九四六年に至るまで戦争が継続したので、この活動を遅らせてしまった。一九四六年五月にバッファローで開かれた全国社会事業会議での会合は、地域社会組織化事業に関する研究会(ASCO)を組織した。その目的は社会福祉のための地域社会組織化事業に関する理解を増進し、その専門的な実践を推進することであった。地域社会組織化事業に深い興味をもつ者は、誰でも会費を払う限り、その成員になることができる。しかし実際には地域社会組織化事業研究会の指導者やそれに参加する大抵の人達は、第一義的には専門的な資格をもつ地域社会組織化事業の実行委員やその従事者ないしは教師たちによって占められていた。地域社会組織化事業研究会(ASCO)は次第に専門的な組織団体の方向へと辿っていった。地域社会組織化事

業研究会の成員は約五百人から千人までいろいろ異っていた。またその予算も通常近隣の場合には二千ドルで、専任職員もいなかったし、会長は職務上の指導員と同じように篤志家の実行委員であり、専任職員である書記も置いていなかった。そして執行される事業の管理や書記の仕事は、会員である篤志家たちによって遂行されていた。最初のうちは地域社会組織化事業研究会に関する職務上の本部もデトロイトからフィラデルフィア、コロンバス、オハイオへと受け継がれていったが、一九五一年から一九五五年の間に地域社会組織化事業研究会の会長はアメリカ社会事業協会の事務所に配置され、アメリカ社会事業協会が契約に基いてその事務所を提供することになった。これらの不利な条件にも拘らず、地域社会組織化事業研究会は次のような積極的な計画を推進させていった。

- (1) 回覧新聞の出版や地域社会組織化事業についての時事出版物という季刊図書の日録の照合簿を出版したこと。
- (2) 十五ないし二十の異った地域社会において、いろいろな時に存在する地方の地域社会組織化に対する討論集団を奨励したこと。

- (3) 地域社会組織化事業の特殊研究論文集を含む地域社会組織化事業に関する資料の出版を奨励し、そのなかには三つの事例記録と図書目録が出版されていた。

- (4) 全国会議と関聯させつつ、地域社会組織化事業の実践家たちに関心のある論題にて会合を開いたこと。

- (5) 若干の研究、討論、地域社会組織化事業の記録についての実地訓練をしたこと。

- (6) 他の全国組織や地域社会組織化事業の実践家たちの代表との連絡事業を進めたこと。

一九五五年に地域社会組織化事業研究会は全国社会事業家協会を作るために、六つの他の社会事業団体と合併した。地域社会組織化事業委員会は全国社会事業家協会の組織に関する絶対必要な分野として創設された。それは地域社会組織化事業における基本的な論争点や問題の探究、社会事業に関するこの分野における支部活動、出版される資料の作成や奨励、その他の活動などを含むプログラムを計画した。全国社会事業会議におけるこれらの発展に平行し

ながら、アメリカ社会事業学校協会に所属している一群の地域社会組織化事業担当の先生たちの活動があった。地域社会組織化事業に関する教科委員会を下級委員会として指名した地域社会組織化事業委員会は、一九三九年から一九四五年まで活動した。この委員会は学校における地域社会組織化事業の学科課程についての質問調査の研究をした。即ち、その課程に関する或る程度の充實的な考えを發展させ、地域社会組織化事業の事例記録についての課題を探索し、図書目録を準備し、学科課程の内容について指示した。一九四八年から一九五一年に至る期間に、ホリス研究会やアメリカ社会事業学校協会やその後身および社会事業学校などにおいて、改良された比較的程度の高い完備したカリキュラムの設定を目指しているアメリカ社会事業教育協議会においては、地域社会組織化事業が社会事業教育に關して絶対必要な、そしてまた重要な観点として認められた。地域社会に關するいくつかの研究集会はアメリカ社会事業学校協会や社会事業教育協議会などのいろいろな年次大会と連絡をとって開かれた。現在では地域社会における教材作りを取扱っている社会事業教育協議会の活動委員会が存在するようになった。この課題に關して一般の論議や文献が追加されることによって明らかにされ、且つ高められるような専門的な考え方が刺戟されてきたことは、恐らくどんな専門的な組織が發展することよりも重要なことである。一九四五年に出版されたマックミレンの「社会福祉のための地域社会組織化事業」という書物は地域社会組織化事業に關する最近の近代的な教科書であり、この課題についての文献としては疑いもなく、これまでにおける最も重要な唯一の贈物であった。それは体系的な形式における今日の實際的な資料を提供するためにも、またその内容を明らかにするためにも、或いはまた思考を鼓舞するためにも、大いに貢献してきた教科書叢書の最初のものであり、且つまた事例的な資料を集めたものであった。

第二次世界大戦は地域社会組織化運動の様相に新しい視野を導入した。今次大戦における社会福祉問題は三つの重要な目的をもっていた。即ち、(1)、百万人の男子と沢山の婦人が市民から軍人に動員されたこと。(2)、規模の小さい地域社会や農村地域においても軍需産業が大規模に発達したこと。(3)、敵の攻撃の可能性に対して準備すること。戦

争中における地域社会の問題は、少くとも四つの異った類型の生活共同体を包含していた。即ち、(1)、軍の宿营地(2)、軍の宿营地の近くにある地域社会 (3)、軍需産業の地域共同体 (4)、家族共同体、多くの場合、最も大きな生命上の必要は、住居、健康、教育、娯楽およびその他の事業に対する適切な便宜を整えることと関聯していた。人間関係よりも技術の方がより多く知られている社会においては、技術的な計画は人間に対する計画よりも遙かに進んでいた。一九四二年における一つの調査研究論文は数千人にのぼる労働者のための住居、運輸、給水、下水処理、学校、娯楽、医療に対して、はっきりした考えを示したものではなかったが、半農村地域にあった一つの軍事工場を描いていた。そこには有害な移動住宅、人員過剰の寿司詰学級、タール塗りの防水紙造りの小屋、不適當な水路、開かれた排水溝に流れ込む下水などが描かれてあった。よい賃金を得ていたが、よい生活ないしは正常な生活をする肉体的な必要がしばしば満たされていない数千人にのぼる戦争労働者のために、見苦しくない最低限度の必要品を用意するという課題と取り組むこと自体が地域社会組織化事業であることを知った。その他、婦人労働者の子供たちに対する日常の世話の配慮から、西海岸から内陸の戦争強制疎開地の中心部への疎開や、また後にはしばしば他の地域社会に再定住する日本人や日系米人の援護に至るまで、その課題が向けられた。一つの連邦機関が地域社会組織化運動に對して総ての責任をとるのではなかった。けれども地域社会組織化運動における連邦政府の指導と参加が著しく増加した。市民防衛局は連邦政府の市民防衛活動を調整するためのセンターとして役立った。空襲監視活動などの地方防衛機能の他に、地方の防衛協議会が保健と福祉の分野における多種多様な地域組織化活動を行った。いろいろな類型の協力と関係が防衛協議会と社会福祉協議会によって達成された。地域社会福祉組織化運動を取り扱った地方政府の諸団体に関するわれわれの歴史において、最も重要な示威運動は防衛協議会によって与えられた。彼等の経験から将来の保健と福祉の計画における政治の本分に關する若干の重要な協議がなされた。連邦保障機関における地域社会戦争奉仕活動局は娯楽や公衆衛生のような社会的保護計画に對して直接の責任が与えられたが、しかしそれはまた保健と

福祉のための連邦政府の計画調整機関として或る程度まで役立った。全国軍事篤志家奉仕活動の活動領域の発展は、特別軍事保護および奉仕活動に関する機能や計画や組織の変更をも含んでいた。即ちアメリカ赤十字社計画が莫大な拡張をしたこと、数種の新しい全国協議会や連邦政府の諸団体の発達に伴って協力的な努力の強調が増大したこと、若干の新しい機関、特に外国援助のための戦時訴願に関する機関を組織化したこと、連合された財政分野における発展、軍事的な要求に適合するために創られた全国機関のうちには、軍の職員や防衛共同体の必要に役立てるための六つの全国機関に代る総合奉仕機関があった。即ち、アメリカ軍事社会奉仕活動、大統領軍事援護統制局、全国軍事財団、全国予算委員会、全米軍のための奉仕事業を総合的に取扱っていた。地域社会組織化活動の重要性に関するもう一つの戦時中の発展は、組織労働と社会事業との間の密接な関係が発達したことであった。一九四二年にはアメリカ労働組合総同盟 (American Federation of Labor) と産業組織化大会 (the Congress of Industrial Organizations) は共同募金協議会と契約を結んだ。というのは共同募金協議会は新しく発展しつつある地域の軍事募金のためにその陰が薄くなるうとしていたからであり、そしてまた共同募金と軍事募金が労働者の幹部を組織的な運動における積極的な地位や理事に任命することによって、また分担金を懇請する場合、労働管理合同委員会を通じて出来る限り仕事するために雇用主の意見を聞くことによって、組織労働に対する再組織を獲得しようとしていたからである。戦時中の地域社会組織化事業の顕著な特色は篤志家の奉仕活動が非常に増大したことであった。例えば市民防衛協議会、アメリカ赤十字社活動、総合奉仕機関活動、その他の機関は、新会員の募集や篤志家の活用に積極的であった。一九四二年には早くも市民防衛局は凡ゆる種類の仕事において七二五万人の積極的な篤志家たちと保健福祉およびその関聯領域における一五〇万人の篤志家たちが得られたことを報告している。市民防衛局はその後一九四三年の十二月末現在において、四三〇六の市民防衛篤志家団体が存在していたと推定した。共同募金協議会やその他の全国機関の指導のもとにおいて、社会福祉計画や活動の実施に当り、どのようにして最大の市民参加と篤志家の奉仕活動



が協力しうるかという課題に対する継続的な注意が払われてきた。

第二次世界大戦が終結して以来、十年以上の歳月が流れたが、われわれが生活している戦後の時代の地域社会組織化事業の発展に関して多くの見透しをつけるには未だ余りにも早過ぎる。一九五〇年から五三年に至る朝鮮動乱、冷たい戦争、ハンガリーや近東における最近の動乱などをみれば、厳密には戦後の数年間は戦後であるとは言い得るかどうかが疑問であった。地域社会組織化過程の仕事も、明らかにこれらの不安定な緊迫した混乱の時代を反映してきた。地域社会組織化事業という観点から重要であると思われる最近の発展は次のように要約することが出来る。即ち、社会福祉の分野、従って地域社会組織化活動の分野において新たに強調される領域が存在してきた。在郷軍人に対する事業は第二次大戦によって直接中心の重要性を帯びた一つの分野となった。その他の分野において特に関心を呼んだものとしては、精神的、肉体的な障害を担っている人たちの回復や精神衛生の計画、老人の問題、少年非行の保護や処理などの問題であった。老人に関しては広範囲にわたる立派な文献が現われた。即ち実態調査、広範囲にわたる計画、活動計画が一般化した。また老人への奉仕活動が今日では社会福祉の領域に関する重要な機能的分野の一つとなった。少年非行に関しては四つの重要な全国的な発展が見受けられた。一九五四年に設けられた特別少年非行に関する研究計画は、一九五四年全国少年非行会議において最高潮に達した。例えば少年非行奉仕事業課は児童局の中に設置された。市民活動五ヶ年計画が財団の支援を得て着手された。また上院の専門委員会はその課題を研究した。そして少年非行と闘うための計画に關聯して、各州に対する補助金を具体化するような連邦法規を提案した。ニューヨーク市の青少年局はケース・ワークやグループ・ワークや集団娯楽機關の活動を包む広範囲な防止計画を發展させた一つの地方機關である。積極的な個別社会事業の部局が市の社会福祉部に創設された。社会事業家たちは地域社会を要救護者<sup>クライエント</sup>として観察している。彼等は援護を必要とする家族を探し求めて、遂にその必要な關係を確立する処の忍耐と持続性とをもってその家族を訪れるのである。社会福祉のための財政や重要な計画などに関する分野において、

重要な発展がなし遂げられてきた。特に大きな全国的な保健施設に代って財政を調達する独立した組織的な運動が、その後においても増大してきた。共同募金は複合的な訴願運動に関する問題に深く立ち入るようになってきた。ますます強力な運動が合同募金ないしは拡大連邦組織運動を通じて資金の合同調達を行う方向へと拡大し発展していった。鋭い対立と拡大された論争がなされるようになった。最近数年間のうちに共同募金と協議会の間に顕著な再組織化が行われてきたが、これらの多くは何れも合同募金の設置に関聯するものであった。一九五二年にビューエルとその仲間たちによる「人類の奉仕事業のための地域計画 (Community Planning for Human Services)」という書物が出版されたことは、地域社会の福祉計画という観点からみて重要なできごとであった。生活依存、病氣、不適応、娯楽的な必要性という表題のもとにおける社会福祉問題の分析は、必ずしも凡ての問題を包括するものではないが、それはこれまでに未だ理解されていなかったアメリカの社会福祉問題やサーヴィスの機能や体系に関する最も明解な象徴を表わしている。ミネソタ州のセント・ポールにある地域社会調査研究会 (C・R・A) によってなされた徹底的な研究について描写しながら、この書物は次のようなことを指摘した。即ち、第一には描かれた四種類の型の問題も互に絡み合っていること、第二にはその地域社会における比較的少い割合の家族では時間と金の不相応な額が浪費されていること、第三には保健と福祉サーヴィスが真にその取扱いと保護において効果的であるべきだとするならば、地域社会計画においては徹底的な変化が必要とされること、この書物は再建に対する一つの青写真であるというよりは、寧ろ必要と課題に関する分析である。しかしそれは問題の探求と経験についての望ましい方針に関して示唆を含んでいる。地域社会調査研究会 (Community Research Associates) は選ばれた地域社会と協力してみづから地方の経験に関する一つの計画案を提案している。その分析や結論についてのいろいろな観点に關聯して、これまで進められてきた、或いはまた進められうる凡ゆる疑問や批判を考慮に入れても、なおこの書物は地域社会組織化活動の思想と文献に対して過去三十年間における最も創造的にして刺激的な価値ある貢献をしてきたものの一つである。

全国的な施設がもつ役割について、より広範なそしてより効果的な協力がなされる徴候が現れるよう奨励している。一九四五年に全国社会事業協議会を全国社会福祉総会のなかに再組織化したことは、全国福祉施設の歴史における一つの画期的な出来事であった。いくつかの以前の専門化された全国施設協議会は今日では総会の一部分であるが、さもなくば総会に参加している。新しい協力的いしは拡大された協力に関するそのほかの証拠は、次に引用する処の全国予算委員会および全国分担金委員会、合同防衛基金、地域社会合同防衛事業に関する計画において見受けられた。第二次大戦の終結は明らかに国際平和を完遂したのではなかった。社会福祉や地域社会組織化事業が一般にその状況のもとでなさねばならないような長期にわたる危機という新しい異った状態の中で、冷たい戦争、巨大な全国防衛計画、世界のいろいろな分野における不安と攪乱が起ってきた。現在の状況によって創り出される或る特殊な社会福祉的ニードは、陣中文庫 (armed services)、市民の動員、原子エネルギー装置、市民防衛などに関係がある。これらのニードに対応する二つの最も重要な発展は、合同地域社会防衛事業の計画と合同防衛基金の調達であった。即ち、前者は一九五〇年から五六年までの間において、それらの問題に遭遇した防衛地域社会を援護するための全国的な機関の連合体であり、後者は防衛的な努力に關聯ある全国保健福祉事業の財政を調達する一つの全国的な機関として一九五〇年から五五年までの間に創設されたものであった。財団は社会福祉における多くの特別計画や企画についての財政的な調達において重要な役割を演じている。財団に対して最近二つの国会の取調べがなされ、また財団が反アメリカ的ないしは破壊的な活動に従事してきたかどうかという質問に対して特に示されてきた。カジトリ委員会 (the Cox Committee) は相当沢山の証拠物を審査した後、総べてを考慮して一九五二年に財団の報告が正しいことを決定した。一九五四年にリース委員会 (Reece Committee) は財団を攻撃する報告をしたが、しかしその委員会はその証拠集めの方法や聞きとりを行う方法に対して広く批判された。少数派の報告書の中で、その委員会のうち二人の委員は「われわれはその中で事実が何の役割をも演じないような調査が与えられた」と述べた。いくつかの主な財

団は委員会の問責を拒否するばかりでなく、民主主義の基底として、思想や研究の自由に対する彼等の公約を強く主張するような勇気のある公けの声明を發した。著しい公衆の注意を引きつけたもう一つの社会福祉的な財政調達に関する側面は慈善的な欺瞞行為に関する課題である。社会福祉財政に関する権威者は一九五四年に博愛事業に貢がれた五四億ドルの金のうちで、その三%ないしは約一億六二〇万ドルが不正にして役に立たないか、或いはどっちつかずの慈善に浪費されてきたと推定した。一九五三年におけるニュー・ヨーク立法委員会は不正なことをしたり、あるいは望ましくないことをしている五ヶ所を暴露した。即ち (1)、ほんとうの請願組織に関する計画についての不真実な表示 (2)、後援者の名の無断使用 (3)、不適当な財政や記録や報告 (4)、商業や私人企業のために、態度としての謂ゆる慈善の実施 (5)、結局は寄附者の金の僅かな割合だけが社会福祉の目的であると考えられるような法外な行政的な財政調達費となっている。この問題に対する基本的な答えは法的な統制よりも社会教育であることを立法委員会が強調したけれども、救済立法はニュー・ヨーク州に制定された。全国請願會議が設置され、分別ある提供や慈善的な欺瞞を忌避するために寄附者を教育しようとして努めている。国際的な社会福祉は今日世界において堂々たる重要さを占めるようになった。そして地域社会の組織化事業は、この象徴に関する充實的な役割となった。いろいろな機関や専門機関をもつ国連、アメリカ州の組織、合衆国政府の保護下におかれた技術援助、技術援助計画を拡大した国連、国際社会事業會議、国際的なサーヴィスを一段と進める産業民間施設、對外サーヴィスに対するアメリカ民間施設協議会などは、いずれも国際的な社会事業の分野における重要な要素である。地域開發計画に関する著しい發展は特に新しく發展しつつある地域ないしは技術的な未開發地域と關聯して、最近数年間のうちに国際社会事業の分野における最も重要な傾向の一つとなっている。地域社会の開發における強調もまた合衆国における地域社会組織化事業において現われている。即ち、全体的な地域社会を動かそうとする目標を認識することや自助を強調するという面で現われている。比較的統制される消費者、關聯のある消費者、自助的な社会福祉運動などに対する一つの傾向性について若

千示している。一九三九年に確立された匿名のアルコール患者は、恐らく最もよく知られている実例である。即ち、以前には精神病患者の組織や身体障害者の組織があった。そして遅滞児を代表する最近の運動は、或る地域では子供に關係のある両親による運動として始められた。不況のときの失業者の諮問委員会があった。ある病院には患者協議会が出来てきた。例えば社会福祉対策活動計画は、法律行為によって在郷軍人再適應センターが解消されることを救うために、社会福祉対策活動計画がそのセンターにおいて両親たちによって企てられた。

\* 一九三九年、連邦保障機關の設立 (Federal Security Agency)

\* 一九三九年、一九三九年の國際社会事業會議の議事録の中でロバート・P・レーンが議長をした委員会の報告書に「地域社会組織化事業の領域」と題する報告があった。また一九三九年には、地域社会組織化事業を研究するための多くの地方的な委員会活動が起った。 ("The Field of Community Organization," Report of under chairmanship of Robert P. Lane, National Conference of Social Work, Proceedings, 1939. Followed activities of a number of local committees for study of community organization, 1939.)

\* 一九四一年、第二次世界大戦に突入し、州軍事募金が起る (United States participated in World War II. State war chests)

\* 一九四二年、全国戦争基金の設置 (National War Fund 1942—1947)

\* 一九四三年、国連救済復興會議を開催 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration 1943—1948)

\* 一九四五年、國際連合經濟社会協議会が設置 (United Nations Economic and Social Council)

\* 全国社会事業協議会 (一九二二—一九四五) が全国社会福祉總會へと発展解消 (National Social Welfare Assembly succeeded National Social Work Council, 1922—1945)

マックミレンが「社会福祉のための地域組織化事業」という著書を出版した。これは社会福祉組織化事業に関する最初の近代的な教科書である。(Wayne McMillen: Community Organization for Social Welfare—first modern textbook on community welfare organization)

\* 一九四六年、地域社会組織化事業研究会が設立 (Association for the Study of Community Organization 1946—1955)

国連事務局に社会福祉事業部が創設 (UN Secretariat—Department of Social Affairs)

- \* 一九四八年、世界人權宣言が国連の総会にて採択 (Universal Declaration of Human Rights adopted by United Nations Assembly)
  - \* 一九四五年、請願によつて連合財団が設置 (United Foundation, Detroit <united fund> organized as a response to the problem of "multiple appeals")
  - \* 一九五〇年、朝鮮動乱に突入 (United States participated in War in Korea)
  - \* 一九五〇年、合同地域防衛事業と合同防衛基金の開始 (United Community Defense Services 1950—1956, United Defense Fund 1950—1955)
  - \* 一九五二年、国連の事務局で「地域社会の組織化事業と開発」が企画される (UN unit on Community Organization and Development established in Secretariat, Bureau of Social Affairs.—Unit now designated as Community Development Group)
  - \* 一九五三年、合衆国保健、教育、福祉部が設置 (U.S. Department of Health, Education, and Welfare <Cabinet department, succeeding Federal Security Agency, 1939—1953>)
  - \* 一九五五年、全国社会事業協会の結成 (National Association of Social Workers organized as the result of a merger of the American Association of Social Workers and six other professional association, including Association for the Study of Community Organization)
  - \* 一九五六年、社会事業教育協議会が社会事業学校の教科について研究が始められる。 (Curriculum study of schools of social work initiated by Council on Social Work Education ; includes place of community organization in the curriculum.)
- 地域社会福祉組織化事業の基礎となるような諸論文が全国会議で発表されるようになった (National Conference papers on various aspects of theory underlying community welfare organization.)

#### 四、発展段階の史的区分とその背景

アメリカのコミュニティ・オーガニゼーション運動の発展過程をふりかえてみると、我われは三つの発展段

階に区分することができる。すなわち一九一七年の第一次世界大戦の終結までの期間を第一期とするならば、この時代は主として慈善組織化運動を中心として発展した時期であった。合衆国における一八七三年の不況は貧民救済の問題が大きな社会問題として人びとの関心を喚起させた。産業革命が齎した人口の向都現象は、都市における難民や生活依存の問題を一般化させ、失業問題と救済の課題が全国的な問題として拡がっていった。英国において成功した慈善組織化運動は、最初バットファロに移植され、次にフィラデルフィアにも設立されるに至った。そして一八七七年から一八九五年までの間に、およそ百あまりの慈善組織化協会が合衆国に設立されるようになった。これらが目的とする第一の狙いは慈善救済に関する行政を調整する点にあった。一八九〇年インディアナ州の慈善局が提案し、一八九九年に法令で成立した調ゆるインディアナ制度 (Indiana System) は、ドイツのエルバアフェルド制度に対応するものであった。即ち、それは地方官庁の管理下において院内救助を行う救済の制度であり、貧民監察員が関係区の委員会と協力して救済助者とその家庭の状況を調査し、その結果を慈善局に提出すると、慈善局は全州から提出されたこれら調査票をよく精査して後に始めて救助の許可を与えるという方式である。しかしながら合衆国における一般的な傾向としては、院内救助は概して不振であり、その成績も良好ではなかった。そこで、次第に救助の方式は家庭救助の形態へと移向していった。十八世紀の末葉から各種の慈善事業組織が簇生してきた合衆国も南北戦争 (一八六一—一八六五年) の後に続いて起った不況 (一八七三年) によって救済問題の社会的ニードが著しく増大し、社会問題の原因を探究せんとする研究活動が次第に熾列の度を加えていった。貧民救済に関する問題は、合衆国における経済的な不況のみが招いた結果ではなかった。チャールス・エームス (Charles Ames) が設立したフィラデルフィア周辺部の独逸人地区の慈善組織化運動によっても伺うことが出来るように、「人種の坩堝」の残滓となった難民の問題や都市における産業の発展が齎らす人口の向都現象とその犠牲者の問題が、アメリカにおける救済史に慈善組織化運動の意義を位置づけていたのである。各地において結成された「篤志訪問制度」「共同訪問者協会」「慈善組織化協会」など

は、従来の無秩序な慈善事業に対して濫救の防止と憐民助長の弊害を除去するために救助の標準化を促進したという点において、慈善事業の組織化と合理化に貢献するものであった。そしてこれらの活動が土台となって、二十世紀に入ると社会事業の情報交換所や各種の協議会が誕生し、社会事業施設間の連絡と協調が進められていったのである。

以上述べてきた如く、第一次世界大戦以前における合衆国のコミュニティ・オーガニゼーションは、慈善事業の組織化と合理化という点において、その特色をみる事が出来るのであるが、このような発展過程を齎らした歴史的な背景には、まさにアメリカにおける資本主義の進展とそれに伴う労働人口の流動現象が大きな要因として働いていたことを見逃してはならない。都市における産業の発展や経済の不況、或いは欧州過剰人口の大量移民の現象などは、貧困、疾病、住宅、児童保護などの分野における慈善事業を組織化と合理化の方向へ前進せしめる基本的な要因となつて作用したのである。就中セツトルメント運動の発展を急速に要請したのは都市における労働移民が形成するスラムの現実であつた。第一次大戦が勃発するまでの平和な時代にあつては、近隣社会や小地域社会を中心とした社会事業施設協議会が発展し、社会福祉団体間の連絡調整や地域社会の改善計画に必要な社会調査が発達し、それが当時のコミュニティ・オーガニゼーション活動の本質的な基盤を支えていたが、戦争によって社会事業の発展の方向と規模が急変していった。社会福祉に関係のある各種の協議会形態のほかに、社会事業団体員らが合同して募金運動を起すようになったが、第一次世界大戦によって募金運動は「銃後運動」や「必勝運動」の形態をとつて国民運動へと発展し、全国民を「ワー・チェスト」に参加せしめるようになった。このことは、これまでに慈善事業に余り関心をもたなかった国民や救済活動に無理解な大衆を動員するのに効果的であつた。そして戦争が終つてから、戦争基金局 (War Chest Board) が社会基金 (Community Fund) に切り換えられて社会福祉連盟の關係諸団体の面倒をみるようになり、戦争によって国民に植えつけられた「与える精神」が戦争の福祉活動の波間にも漂うようになった。

第一次世界大戦の終結から社会保障法の成立に至る期間は、合衆国におけるコミュニティ・オーガニゼーション



活動が社会事業連盟の形態をとって発展した時代であった。従来地域社会との結びつきのうちに展開されている協議会活動も、ますます近代化と産業化の進む社会にあつては、地域的な局部的水準における活動ではとうてい十分な効果を挙げることが出来なくなつてきたために、全国的な水準において活動することが出来るような連盟の結成が進められるようになった。そして連盟は各地域における社会福祉問題に関するいろいろな事例について研究し、殊に地域社会の病理現象に関する診断に力を注ぐようになった。たとえば全米セツルメント連盟は各地域に存在するセツルメントと協力して、都市の工業地区における労働者の生活を示すような事例を研究し、近代産業と失業現象との関係などについて分析していった。一九二九年の大恐慌は多くの失業者に生活上の障害を担わす結果となつたので、新しい民間救助事業が各地域で行われるようになり、処によつては地区協議会 (Neighborhood Council) や地域社会協議会 (Community Council) が新しく結成され、地域社会の住民と社会福祉機関とが互に相談して、これらの生活障害者の救助を討議するようになった。処も決して少くなかつた。それと云うのも当時の合衆国においては、政府の役人や産業界の指導者たちは、生活の障害を担っている人達は個人の責任であると考え、救助のために特別な公的対策を樹立することには反対の空氣が強く、貧困の地域社会の責任というよりは、慈善的な地域社会の人びとによつて取り挙げられるべき課題であるという世相が支配的であつた。しかし三〇年代の経済恐慌はこのような甘い考えをいつまでも抱き続けさせるほど、事態は安易ではなかつたので、遂に一九三五年には社会保障法を設定し、政府の救済対策を強化せざるを得ない状態に立ち至つた。

一九三五年以後における合衆国のコミュニティ・オーガニゼーション活動は次第に専門化すると共に科学化されつつ發展してきた。社会保障法が成立してから、人びとの生活障害に対する社会的責任が認められ、個人は社会の援助によつて生活上の障害から解放される権利があるという思想が高まつてきた。しかし公的扶助の必要性に対する関心は民間の社会事業活動を抑制することにはならなかつた。一九三六年のピッツバーグ調査によれば、当時の合衆国

にはコミュニティ・オーガニゼーションに関する二つの流れがあり、一つは地区内の社会施設が中心となって組織されている地区社会施設協議会であり、他の一つは社会福祉施設の少ない小さな地域社会における住民代表と施設からなる協議会であった。コミュニティ・オーガニゼーションにおける市民参加の原則に関する芽生えは、合衆国においてはこの頃から次第にとり入れられるようになってきた。それが第二次世界大戦によって一段と高められ、戦時的な要求に対応する住民参加の活動へと編成され直されつつ、戦争が誘発する社会的な諸問題と取り組んでいった。すなわち家族生活の安定、保健、教育、レクリエーション、児童福祉などの面における戦時色を帯びたニードを充足させるため、各地域においても、また全国的な規模においてもこれらのニードと取組む民間の審議会が設置された。勿論政府の側においても一九四一年にはランハム法の制定によって数十億ドルの国費が計上され、市民防衛に関係のある福祉活動のためには支出され、保育所、病院、学校、レクリエーション施設、社会福祉施設などが設立されていた。戦争は多くの労働力を必要とし、賃金の騰貴は急激に上昇し始めたので、政府は賃金統制によって規制すると共に、会社は労働者をひきつけるための各種の福利厚生施設を増加し、福祉計画を樹立することに力を注いだ。大きな会社にはケース・ワーカーやカウンセラーが職員として配置され、労働者やその家族に関する諸問題について相談事業を始めるようになった。しかし第二次大戦中において軍事産業が雇っていた事業所のワーカーは、労働組合と余り好ましい関係ではなかった。そこでCIOやAFLは地域社会にある福祉協議会と提携して、労組が選んだ人を社会福祉協議会で少し専門的な訓練を受けさせて、彼等に組合員の生活相談を担当させた。しかし複雑な高度の相談事業は専門家に附託せねばならなかった。そのほか在郷軍人の問題、精神衛生、老人、少年非行などに関する課題は、戦後における代表的な住民のニードとして取り挙げられていった。このようにケース・ワークとコミュニティ・オーガニゼーションとの提携という社会事業技術の専門化の方向は第二次世界大戦後になって急速に進展していった。アメリカ社会事業の技術体系のなかで、コミュニティ・オーガニゼーションの占める位置は、ケース・ワークやグループ・

ワークほど高く評価されてはいなかったが、第二次世界大戦後になってその評価が急激に高まりつつある。これを裏づける何よりの証拠はコンミュニティ・オーガニゼーションと名付けられた専門書が戦後になって著しく出版されたことによっても伺うことが出来る。コンミュニティ・オーガニゼーションという社会事業技術の内容や評価は、その技術が駆使されている社会の歴史的社会的現実のニードによって決定づけられるのであって、歴史性と社会性とは無視した抽象的な技術論は、社会科学の領域においては最も危険な観念論に陥ち入る恐れがあることを注意せねばならない。最も技術が尊重されている合衆国のコンミュニティ・オーガニゼーション活動を歴史的な発展過程に対応させて、その活動の内容と変貌を観察してきたことは、観念的な技術論に対する警告をはめかしたものであった。

## **On Development Process of Community Organization Movement in the United States.**

### **R é s u m é**

The first period in the development of community organization in the United States is the charity organization from about 1870 to 1917. The success of the charity organization movement in England precipitated a similar development in the United States. The depression of 1873, following in the wake of the Civil War, brought the problems of relief into sharp focus. Unemployment became a national problem. The concentration of population in urban areas resulting from the industrial revolution accentuated the problems of dependency.

The Second period in the development is designed by the rise of federation, through chests and councils from about 1917 to 1935. After World War I, community organization as a specialized skill in social work became more formalized. By the Passage of the Social Security Act in 1935, almost all states developed plans for public assistance in one or more areas such as mother's aid, old-age assistance, or aid to the blind. Private agencies and volunteers activities, too, since especially World War II, have been expanded considerably.